

Faculté de  
**droit**

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ LORS DES  
CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET  
AUDITIONS PUBLIQUES DANS LE CADRE DE  
L'ÉTUDE DU PROJET DE LOI N° 109,  
*LOI SUR LE DIRECTEUR DES POURSUITES  
PUBLIQUES***

par

**M<sup>e</sup> Anne-Marie Boisvert**  
Doyenne de la Faculté de droit de  
l'Université de Montréal

et

**M<sup>e</sup> Louise Viau**  
Secrétaire de la Faculté de droit de  
l'Université de Montréal





# Introduction

Nous tenons à vous remercier de l'invitation à participer à la présente consultation sur le Projet de loi 109, *Loi sur le Directeur des poursuites publiques*.

Ce projet de loi que l'Assemblée nationale s'apprête à adopter propose un changement important dans la structure de fonctionnement du gouvernement. Il a pour but d'accroître l'indépendance des fonctions de poursuite en matière criminelle et pénale tout en conservant au Procureur général la responsabilité d'établir les politiques de poursuite et la possibilité d'intervenir dans un cas particulier, s'il le juge nécessaire, en assurant cependant une pleine transparence. Par la publication obligatoire des interventions du Procureur général, la population en serait en effet informée.

Nous considérons que la mise sur pied de cette nouvelle institution qu'est le Directeur des poursuites publiques est une heureuse initiative, d'autant plus que certaines affaires récentes ont démontré l'importance d'assurer une indépendance quasi totale des procureurs chargés des poursuites criminelles. La population doit être convaincue que les décisions de poursuivre ou de ne pas poursuivre sont prises sans motivation partisane.



Par ailleurs, après avoir fait une lecture attentive du projet de loi, nous croyons pertinent de faire connaître nos préoccupations et questionnements à son sujet et d'apporter quelques critiques qui se veulent essentiellement constructives.

Nos premières remarques iront au cœur du projet de loi et de son objectif qui est d'assurer l'indépendance du Directeur des poursuites publiques. Puis nous ferons état de quelques préoccupations touchant plus généralement l'administration de la justice criminelle. Enfin, nous ferons une critique relative à la rédaction législative.



## A) Pour un Directeur des poursuites publiques indépendant

Il est manifeste que le projet de loi vise à assurer une très grande indépendance du Directeur des poursuites publiques tout en respectant les exigences constitutionnelles énoncées à l'article 63 de la *Loi constitutionnelle de 1867* voulant que le Procureur général du Québec fasse partie du Cabinet du gouvernement de cette province. Comme le ministre de la Justice est aussi Procureur général, cette confusion des fonctions confiées à un même titulaire est de nature à susciter des critiques de la part du public qui ne comprend pas toujours très bien les subtilités constitutionnelles. L'initiative gouvernementale nous paraît donc fort louable.

Ceci dit, pour que le Directeur des poursuites publiques (ci-après D.P.P.) soit vraiment indépendant, il faut s'attarder aux questions touchant à sa nomination, à la durée et au caractère renouvelable ou non de son mandat, ainsi qu'au processus menant à sa destitution. L'immunité dont il jouit dans l'exercice de ses fonctions sera également abordée dans cette première partie qui portera sur ce que nous considérons comme les questions fondamentales. Dans un second temps, nous ferons quelques remarques portant sur ses attributions et, enfin, nous commenterons quelques aspects qui nous paraissent importants quoique secondaires et sans impact sur l'indépendance même du D.P.P.



### 1) *Les questions fondamentales*

Il va sans dire que l'aspect crucial du projet de loi concerne le processus de nomination du D.P.P.

Le projet de loi propose un processus unique en son genre. En effet, pour assurer l'indépendance de d'autres institutions fondamentales au fonctionnement démocratique de l'État que sont le Protecteur du citoyen, le Directeur général des élections et le Vérificateur général, le mode de nomination choisi est celui du vote favorable des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. À prime abord, on pourrait penser que c'est là le meilleur mode de nomination mais il n'est pas sans certaines faiblesses, telles la difficulté de s'entendre dans une Assemblée nationale divisée où l'opposition peut faire obstruction à tout candidat proposé par le parti au pouvoir. Or, nous ne pouvons nous payer le luxe de voir ainsi politisée la charge de Directeur des poursuites publiques. Si une telle situation devait se présenter, non seulement l'objectif visé par le présent projet de loi ne serait pas atteint mais plus encore, la population serait en droit de penser que, contrairement à ce qui est affirmé, la fonction de poursuite est éminemment politique. Un tel résultat viendrait discréditer l'administration de la justice, ce qui n'est pas souhaitable. À tout événement, même si cette crainte devait s'avérer non fondée, l'expérience enseigne que ce processus de nomination entraîne des délais importants.



Au surplus, il ne faut pas perdre de vue le caractère unique de la fonction de Procureur général. En effet, bien que celui-ci soit membre du Cabinet, par tradition il exerce ses fonctions de poursuite d'une manière tout à fait indépendante. Si le Procureur général peut avoir à répondre devant l'Assemblée nationale de ses politiques de poursuite, il ne doit pas y justifier sa décision de porter ou de ne pas porter d'accusations dans un dossier particulier, ni la manière dont la poursuite est menée dans un dossier, et ce, peu importe son importance ou l'ampleur de sa médiatisation. Bien qu'il institue la fonction de D.P.P., le projet de loi n'a pas pour effet de retirer au Procureur général ses responsabilités en matière de poursuite. Bien au contraire, les articles 21 et 22 prévoient expressément que le Procureur général peut en tout temps prendre en charge un dossier ou intervenir dans sa conduite.

Conséquemment, nous ne sommes pas en désaccord avec l'idée d'un D.P.P. nommé par le gouvernement sur recommandation du ministre de la Justice, à la suite d'un processus qui offrirait des garanties suffisantes d'absence de partisanerie dans le choix du candidat.



Nous comprenons de la lecture du second alinéa de l'article 2 que l'ensemble des doyens suggérera au ministre de la Justice la nomination d'un membre devant siéger sur le comité qui sera mis sur pied dans le cadre du processus de nomination du D.P.P. Nous tenons à saluer l'initiative gouvernementale d'impliquer ainsi les doyens des facultés de droit dans le processus de sélection du D.P.P. Cela est une première dans les annales québécoises et est une initiative qui devrait se répéter plus souvent. En effet, les doyens des facultés de droit, des professeurs de droit d'expérience, nommés ou élus à la suite de consultation de leurs pairs et de la communauté juridique, jouissent d'une grande indépendance professionnelle de par leur appartenance au monde universitaire. Leur participation au processus ne peut que contribuer à rassurer la population quant au caractère non partisan du processus.

Cependant, nous nous préoccupons du rôle très limité que sera appelé à jouer ce comité. En effet, le premier alinéa de ce même article 2 stipule que le D.P.P. sera nommé par le gouvernement, sur la recommandation du ministre de la Justice, et exige que cette personne ait fait l'objet d'un avis favorable du comité, lequel aura été saisi de son dossier par le ministre de la Justice. C'est dire que le rôle du comité sera simplement de cautionner le choix du candidat déjà effectué par le Ministre.





**Il nous semblerait préférable, afin qu'une plus grande distance existe dès le départ entre le ministre de la Justice et le D.P.P., que le processus s'apparente davantage à celui qui existe pour la nomination des juges. Le comité devrait faire un appel de candidatures et devrait, après avoir étudié les dossiers des candidats et les avoir rencontrés, faire au Ministre une recommandation comportant quelques noms classés par ordre de préférence. Le Ministre devrait alors être tenu de recommander au gouvernement la nomination d'une personne dont le nom se trouve sur cette courte liste de candidats jugés aptes à exercer cette fonction par le comité.**

Nous avons également un certain nombre de réserves quant à la durée du mandat du D.P.P. et quant à son caractère non renouvelable. Le projet de loi prévoit à son article 4 un mandat non renouvelable ne pouvant excéder sept ans. En comparant le modèle proposé avec les trois autres institutions relevant de l'Assemblée nationale, nous constatons que nous ne sommes pas en présence d'un modèle unique. En effet, si le Vérificateur général est nommé pour un mandat de dix ans non renouvelable, le Directeur général des élections est nommé pour un mandat de sept ans qui peut être renouvelé tandis que le Protecteur du citoyen l'est pour un mandat renouvelable de cinq ans.





Un mandat de sept ans non renouvelable nous paraît un peu court. En effet, nous nous sommes interrogées sur les perspectives de carrière d'un D.P.P. à la fin de son mandat. Nous voyons mal comment il pourrait redevenir un simple procureur aux poursuites publiques après en avoir été le directeur. D'aucuns pourraient voir comme unique voie de sortie, outre la retraite, sa nomination à la magistrature. Or, si tous les D.P.P. devaient inévitablement être nommés à la magistrature peu après la fin de leur mandat, cela pourrait être vu comme une récompense pour avoir bien servi le gouvernement. Cela serait de nature à mettre en péril aux yeux de la population le caractère indépendant de l'exercice de ses fonctions. Cela nous paraît donc malsain. Par ailleurs, il nous semble important de ne pas choisir une formule obligeant, en quelque sorte, à nommer à cette fonction des personnes nécessairement en fin de carrière. **Il serait donc préférable et tout à fait défendable d'adopter le modèle qui a fait ses preuves dans le cas des autres institutions en optant pour un mandat de dix ans non renouvelable ou encore pour un mandat plus court (cinq ou sept ans) mais qui puisse être renouvelé au moins une fois.**

Cela nous paraît d'autant plus souhaitable que le projet de loi prévoit que le D.P.P. adjoint, qui est également nommé pour sept ans, peut quant à lui voir son mandat renouvelé. C'est du moins l'interprétation que nous donnons à l'article 4 lu en corrélation avec l'article 3. En effet, le texte du premier alinéa de l'article 3 indique clairement que le mandat du D.P.P. ne peut être



renouvelé tandis que le premier alinéa de l'article 4 précise simplement que le mandat du D.P.P. adjoint ne peut excéder sept ans. Au surplus, comme le dernier alinéa de ce même article indique que le D.P.P. adjoint demeure en fonction tant qu'il n'est pas remplacé, on pourrait assister à une situation où, faute d'avoir été remplacé, le D.P.P. adjoint demeurerait en fonction pour plusieurs années après l'expiration de son mandat. Cette situation serait d'autant plus incongrue que le D.P.P., quant à lui, perd toute compétence à l'issue du mandat de sept ans qui est le sien. Dès lors, comme le D.P.P. adjoint exerce les fonctions du D.P.P. en cas de vacance du poste, l'adjoint risquerait d'avoir le poste le plus convoité alors qu'il aurait été nommé suivant une procédure nettement moins contraignante que celle mise en place pour la nomination du D.P.P.

**Il nous apparaît également souhaitable que la Loi prévoie expressément dans quel délai devra être enclenché le processus visant à nommer un nouveau D.P.P. en cas d'absence ou d'empêchement du D.P.P. ou lorsque la charge devient vacante.** À défaut de le préciser, on pourrait se retrouver dans la situation où le gouvernement laisse l'adjoint devenir *de facto* le nouveau D.P.P. (puisqu'il en exercerait toutes les attributions) sans que le processus prévu par l'article 2 ne soit mis en branle.



**Soulignons également que dans le cas du premier D.P.P. qui, selon l'article 86 du projet de loi, sera le titulaire des fonctions de sous-ministre associé aux poursuites publiques à la date de l'entrée en vigueur de cet article, la loi précise la durée de son mandat tout en indiquant qu'il demeurera en fonction jusqu'à la nomination de son successeur. Cela devrait aussi être le cas pour le D.P.P. qui sera nommé par la suite selon le processus prévu à l'article 2.**

**Nous avons également noté que, tant pour le D.P.P. que pour son adjoint, aucun processus de destitution n'est prévu, les articles 3 et 4 précisant simplement qu'ils ne peuvent être destitués que pour cause. Il faut certes comprendre que, selon les règles usuelles, celui qui a le pouvoir de nommer a le pouvoir de destituer, mais on pourrait, afin d'accroître le caractère indépendant de la fonction, prévoir un processus de destitution plus lourd, calqué sur un autre modèle qui empêche le gouvernement de destituer une personne sans qu'un processus offrant de plus grandes garanties d'indépendance ait été mis en place.**

Divers modèles existent déjà, que l'on pense aux processus prévus pour destituer un coroner ou un juge. Dans les rares cas où ils ont été utilisés, ils se sont avérés lourds, ce qui en soi constitue un handicap dans le cas d'un D.P.P. ou d'un D.P.P. adjoint qui serait indigne d'exercer ses fonctions. Mais il reste paradoxal qu'il soit plus difficile de destituer un coroner que de



destituer un D.P.P. considérant que ce dernier exerce des fonctions au moins aussi importantes que celles du coroner en regard du bon fonctionnement de l'administration de la justice criminelle. **Peut-être y aurait-il lieu de prévoir une destitution par un vote des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, comme c'est le cas pour le Vérificateur général, le Directeur général des élections ou le Protecteur du citoyen.** On nous objectera sans doute que le processus menant à leur destitution est celui-là justement parce qu'ils sont nommés par un tel vote. Cela est vrai mais rien ne s'oppose à ce qu'un processus de destitution soit plus contraignant que le processus de nomination. Notons que telle est la situation qui prévaut non seulement en Nouvelle-Écosse (*Public Prosecution Act*, S.N.S., c. 21, art. 5) mais aussi en Irlande (*Prosecution of Offences Act 1974*, art. 2) ainsi que dans l'État de Victoria en Australie (*Constitutional Act of 1975*, tel qu'amendé en 1999, art. 87 AE).

**Si on tient vraiment à adhérer à un certain parallélisme entre le mode de nomination et celui de destitution, dans le cas du D.P.P. il faudrait alors, à tout le moins, que le ministre de la Justice saisisse un comité nommé selon la même procédure que celle prévue pour la nomination du D.P.P. et obtienne son avis avant de demander au gouvernement de le destituer.**



Nous notons aussi que dans plusieurs juridictions ayant adopté le modèle du D.P.P., la loi précise certaines situations devant conduire à sa destitution, telle que la faillite, l'absence sans juste cause, le manquement à l'obligation d'exercice exclusif des fonctions ou encore la condamnation pour une infraction criminelle. **En ce qui concerne le Québec, compte tenu du fait que le législateur a prévu à la *Loi sur la police* une destitution automatique pour un policier s'étant rendu coupable d'un acte criminel punissable par voie de mise en accusation seulement, on peut se demander si cela ne devrait pas également être mentionné expressément dans le cas du D.P.P. et de son adjoint, voire même dans le cas de tous les procureurs aux poursuites publiques.**

Nous nous étonnons par ailleurs de ne voir au Projet de loi 109 aucune disposition portant sur l'immunité dont doit jouir le D.P.P. dans l'exercice de ses fonctions puisque cette immunité est une composante fort importante de son indépendance. Bien entendu, cette question ne porte pas sur les relations entre le Procureur général et le D.P.P. mais il reste qu'elle a fait l'objet de plusieurs décisions des tribunaux. Pensons à la toute récente décision de la Cour suprême du Canada dans *Proulx c. Québec (P.G.)*, [2001] 3 R.C.S. 9. Comme le Québec est de tradition civiliste, nous croyons qu'il serait opportun de codifier les règles concernant l'immunité du D.P.P. au même titre que le législateur québécois l'a fait dans d'autres lois, telle la *Loi sur les commissions d'enquête* ou encore la *Loi sur la recherche des*



*causes et des circonstances de décès* en ce qui concerne l'immunité dont jouissent les coroners. Les dispositions qu'on y trouve pourraient servir de modèle de rédaction en les adaptant au besoin.

## **2) Les attributions du D.P.P.**

Le projet de loi prend soin de bien décrire, au Chapitre II, les attributions du D.P.P. et de bien encadrer ses relations avec le Procureur général, toujours dans ce même souci d'indépendance.

Cependant, l'alinéa 2 de l'article 11 suscite une préoccupation de notre part. Il nous apparaît peu souhaitable qu'il soit possible, par simple décret du gouvernement, de modifier l'étendue des compétences du D.P.P. en ce qui concerne les poursuites pour des infractions pénales relevant du *Code de procédure pénale*. On pourrait craindre que, pour des raisons politiques, le gouvernement désire une application plus laxiste des lois dans certains domaines, ce qui n'est pas du tout souhaitable. Nous préférierions que cette soustraction aux attributions normalement dévolues au D.P.P. se fasse par voie de modification législative, cette façon de faire favorisant le débat public quant aux motifs pour lesquels le D.P.P. ne devrait pas être habilité à agir en certaines matières.



Dans un autre ordre d'idées, l'article 16, qui soumet les poursuites devant les cours municipales à un certain contrôle du D.P.P., est certainement un pas dans la bonne direction mais il ne va pas assez loin pour assurer une véritable indépendance des poursuites intentées devant les cours municipales et un traitement égal de tous les justiciables. **Il serait nettement préférable que tous les poursuivants, surtout en matière criminelle, relèvent directement du D.P.P. plutôt que se perpétue la situation actuelle où nombre de procureurs de la poursuite devant les cours municipales n'offrent pas de garanties suffisantes d'indépendance.**

Selon le projet de loi, certains poursuivants seront des procureurs aux poursuites publiques sous l'autorité directe du D.P.P. tandis que d'autres seront simplement tenus de suivre les directives du D.P.P. sans que l'on ait de garanties quant aux moyens qui seront mis en place pour assurer que ces directives seront suivies.

À cet égard, l'exigence inscrite au premier paragraphe de l'article 16 que les directives soient publiées est louable. Cette publication facilitera le respect des directives, des avocats de la défense diligents pouvant certes veiller à ce qu'elles le soient. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que, dans bon nombre de dossiers, les justiciables ne sont pas représentés par avocat. **Ces directives devraient donc être publiées non seulement à la**





**Gazette officielle mais aussi sur Internet dans un site facilement accessible à tous les justiciables. La loi devrait le prévoir expressément.**

Nous manifestons par ailleurs notre satisfaction à la lecture de l'article 18 du projet de loi qui indique clairement que le D.P.P. peut être impliqué dans une enquête avant que celle-ci en soit rendue à l'étape du dépôt des accusations. Cela va clairement dans le sens de la recommandation qui avait été formulée dans son rapport final, en février 2004, par le Comité *ad hoc* du Comité permanent en droit criminel du Barreau du Québec sur les méga-procès.

### **3) *Les aspects secondaires***

Nous souhaitons formuler quatre remarques sur des aspects plus secondaires mais non dépourvus d'importance à nos yeux.

Tout d'abord, nous trouvons pour le moins anormal que le D.P.P. et son adjoint prêtent serment devant le juge en chef de la Cour du Québec tel que précisé à l'article 6 du projet de loi, plutôt que devant le juge en chef de la Cour d'appel du Québec. Étant donné que l'article 6 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* stipule expressément que le juge en chef de la Cour d'appel porte le titre de juge en chef du Québec, il est incongru de faire prêter serment



devant le juge en chef d'une cour inférieure. L'incongruité est augmentée du fait que la Cour du Québec ne jouit pas d'une compétence exclusive en matière pénale ou criminelle.

Ensuite, nous nous interrogeons sur la pertinence de prévoir, à l'article 10, que le siège de l'organisme que constitue le D.P.P. doit normalement être établi sur le territoire de la ville de Québec. Nous ne sommes pas insensibles aux symboles, mais nous savons tous que c'est dans la région de Montréal qu'ont lieu le plus grand nombre de poursuites criminelles et pénales. Dès lors, il nous paraîtrait souhaitable, dans un souci à la fois d'efficacité et d'économie, que le D.P.P. soit plutôt basé à Montréal. Au surplus, la distance géographique que cela créerait par rapport au lieu où siège le gouvernement et où se trouve le ministère de la Justice ne pourrait que contribuer à la nécessaire distance entre le Procureur général et le D.P.P.

En outre, nous notons que le projet de loi ne précise aucunement, comme qualité requise pour exercer la charge de D.P.P. ou de D.P.P. adjoint, que la personne soit bilingue. Or, faut-il le rappeler, tout accusé jouit d'un droit constitutionnel à un procès dans la langue officielle de son choix. Au surplus, le D.P.P. est appelé, aux termes de l'article 19 du projet de loi, à conclure des ententes avec d'autres titulaires de charges équivalentes dans les autres provinces ou territoires du pays. Il nous apparaît donc essentiel que la personne en charge des poursuites publiques



soit une personne ayant une connaissance fonctionnelle des deux langues officielles du pays, et ce, tant à l'oral qu'à l'écrit. Il en va de même pour son adjoint qui est appelé à le remplacer.

Enfin, le projet de loi devrait prévoir comme condition de qualification à la fonction de D.P.P. et d'adjoint, en plus des dix années d'exercice de la profession d'avocat, une expérience significative en droit criminel. Les enjeux liés aux poursuites criminelles tant pour les justiciables que pour l'ensemble de la population sont trop importants pour que les décisions en matière de poursuites criminelles soient prises par une personne ne possédant pas une solide expérience en ce domaine.



## B) Quelques préoccupations relatives à l'administration de la justice

Nous avons examiné attentivement le chapitre V du projet de loi (Dispositions modificatives, transitoires et finales). Certaines des modifications proposées ne nous semblent pas souhaitables.

C'est le cas de la modification proposée à l'article 95 du Code de procédure civile. Pour une bonne compréhension, il est bon de reproduire l'article tel qu'il se lit présentement :

**95.** Sauf si le procureur général a reçu préalablement un avis conformément au présent article, une disposition d'une loi du Québec ou du Canada, d'un règlement adopté en vertu d'une telle loi, d'un décret, arrêté en conseil ou proclamation du lieutenant-gouverneur, du gouverneur général, du gouvernement du Québec ou du gouverneur général en conseil ne peut être déclarée inapplicable constitutionnellement, invalide ou inopérante, y compris en regard de la Charte canadienne des droits et libertés (Partie I de l'annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982) ou de la Charte des droits et libertés de la personne ( chapitre C-12), par un tribunal du Québec.

L'avis doit, de façon précise, énoncer la prétention et exposer les moyens sur lesquels elle est basée. Il doit être accompagné d'une copie des actes de procédure et être signifié par celui qui entend soulever la question au moins 30 jours avant la date de l'audition.

Le tribunal ne peut se prononcer que sur les moyens exposés dans l'avis.



On constate que l'avis n'est présentement requis que dans les cas où une partie conteste la constitutionnalité d'une loi que ce soit en raison de son caractère *ultra vires* au regard de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou encore parce qu'elle contrevient à un droit garanti soit par la *Charte canadienne des droits et libertés*, soit par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Par la modification proposée, le législateur voudrait qu'un avis semblable soit signifié dans les mêmes délais au Procureur général chaque fois qu'une partie entend demander une réparation au sens du paragraphe 1 de l'article 24 de la *Charte canadienne*. La modification proposée aurait pour effet que l'article 95 se lise comme suit :

**95.** Sauf si le procureur général a reçu préalablement un avis conformément au présent article, une disposition d'une loi du Québec ou du Canada, d'un règlement adopté en vertu d'une telle loi, d'un décret, arrêté en conseil ou proclamation du lieutenant-gouverneur, du gouverneur général, du gouvernement du Québec ou du gouverneur général en conseil ne peut être déclarée inapplicable constitutionnellement, invalide ou inopérante, y compris en regard de la Charte canadienne des droits et libertés (Partie I de l'annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982) ou de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12), par un tribunal du Québec.

Un tel avis est également exigé lorsqu'une personne demande, à l'encontre de l'État ou de l'Administration publique, une réparation fondée sur la violation ou la négation de ses droits et libertés fondamentaux prévus par la Charte des droits et libertés de la personne ou par la Charte canadienne des droits et libertés, à l'exception de la demande réclamant l'exclusion de tout élément de preuve.



L'avis doit, de façon précise, énoncer la prétention et exposer les moyens sur lesquels elle est basée. Il doit être accompagné d'une copie des actes de procédure et être signifié par celui qui entend soulever la question au moins 30 jours avant la date de l'audition. Ce délai est établi en faveur du procureur général du Québec, qui seul peut y renoncer.

L'avis au procureur général est également notifié au procureur général du Canada lorsque la disposition concernée ressortit à la compétence fédérale, de même qu'au Directeur des poursuites publiques si elle concerne une matière criminelle ou pénale.

Dans les cas prévus par le présent article, il ne peut être statué sur aucune demande sans que l'avis n'ait été valablement donné et le tribunal ne peut se prononcer que sur les moyens exposés dans l'avis.

Il faut rappeler que le droit criminel est peu formaliste et qu'il arrive fréquemment devant les tribunaux criminels que des accusés se réclament verbalement de l'article 24 pour demander une réparation en cas de violation d'un de leurs droits constitutionnels. Nombre de requêtes usuelles trouvent dorénavant leur fondement à la fois dans la *common law* et dans la *Charte*. Il peut s'agir d'une demande d'arrêt des procédures en raison d'une violation des obligations de communication de la preuve ou du droit à un procès dans un délai raisonnable, ou encore parce qu'un agent de l'État s'est parjuré ou a fabriqué de la preuve. La réparation demandée peut être moins drastique que l'arrêt des procédures, par exemple l'ordonnance par le juge de divulguer certains éléments de preuve ou l'octroi d'un ajournement. Dans tous ces cas, on voudrait imposer à l'accusé



qu'il signifie par requête écrite avec un avis de présentation de 30 jours son intention de demander réparation, ce qui aurait pour effet de retarder indûment le déroulement des procédures. Cela paraît particulièrement inapproprié dans le cas où la demande serait présentée pendant le déroulement d'un procès par jury.

Cela serait déjà moins problématique si le D.P.P. avait clairement l'autorité pour renoncer à l'avis, ce qui n'est pas le cas. Certes, l'article 1 du projet de loi indique que le D.P.P. est le substitut légitime du Procureur général. Cependant, comme à l'article 95 C.p.c., on précise que la signification doit être faite à la fois au Procureur général et au D.P.P., il y aurait lieu d'interpréter la disposition d'une façon restrictive de telle sorte que le D.P.P. n'a pas ce pouvoir de renoncer à l'avis.

Quant au dernier alinéa faisant défense à tout tribunal de statuer sur toute demande si l'avis n'a pas été donné, nous doutons de sa constitutionnalité dans le contexte d'un procès en matière pénale ou criminelle. Nous voyons mal que le législateur québécois puisse soumettre la possibilité d'obtenir une réparation de nature constitutionnelle au respect d'une formalité. La Constitution donne un droit qu'à notre avis le législateur québécois ne peut restreindre.





Ceci dit, nous sommes conscientes des préoccupations qui sont à l'origine de la modification législative proposée. Lorsque, à l'occasion d'un procès criminel ou pénal, un accusé demande une réparation qui peut avoir un impact financier important pour l'État ou qui peut avoir pour conséquence d'exiger du gouvernement qu'il réorganise substantiellement le fonctionnement de l'administration de la justice, comme on en a été témoin récemment à l'occasion des demandes d'honoraires des avocats de la défense impliqués dans certains méga-procès ou encore à l'occasion de la contestation de l'indépendance des juges de paix, il nous paraît tout à fait normal que le Procureur général soit notifié et qu'il puisse faire valoir ses arguments devant le tribunal. **L'exigence d'avis devrait être limitée à ces situations exceptionnelles ayant un impact financier ou administratif important pour l'État et non à toute demande de réparation selon le paragraphe 24(1) de la Charte canadienne.**

Nous remettons également en question les modifications proposées aux articles 150 et suiv. de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* que prévoient les articles 65 à 69 du projet de loi. En effet, ces dispositions confèrent actuellement au substitut du Procureur général la responsabilité de présenter la preuve devant le coroner. Or, à partir du moment où le législateur souhaite bien délimiter les frontières entre le rôle du Procureur général et celui du D.P.P., il ne nous paraît pas souhaitable que des procureurs aux poursuites pénales



remplissent ces fonctions qui, par essence, sont de nature civile. Certes, historiquement, l'institution du coroner avait une nette connotation pénale pour ne pas dire criminelle, puisqu'elle permettait de déterminer si la mort d'une personne avait été causée par la commission d'un crime et d'en rechercher l'auteur. Le *Code criminel* prévoyait expressément que le coroner pouvait émettre un mandat d'arrestation contre la personne qu'il tenait pour responsable de la mort ayant fait l'objet de son enquête afin que celle-ci compareaisse devant les instances criminelles. Mais cette époque est révolue. Le *Code criminel* a été modifié pour retirer aux coroners ce pouvoir d'émettre des mandats d'arrestation et, au Québec, le législateur a voulu marquer le ton en changeant même le titre de la loi qui crée l'institution du coroner.

Tant et aussi longtemps que le Procureur général exerçait l'ensemble des fonctions de nature litigieuse, autant en matière civile que pénale, il pouvait s'avérer raisonnable que le substitut du Procureur général agisse devant le coroner. Encore que, compte tenu de l'article 3 de la *Loi sur les substituts du procureur général* qui stipule que «[l]es substituts représentent le procureur général en matière criminelle ou pénale », cela était de nature à entretenir la confusion entre le civil et le criminel.



Nous voyons plus d'inconvénients que d'avantages à ce que des procureurs aux poursuites publiques agissent devant le coroner puisque cela peut amener ultérieurement des contestations de nature constitutionnelle si des accusations criminelles sont portées à l'issue de l'enquête menée par le coroner. On pourrait en effet reprocher au D.P.P. d'avoir fait entendre certains témoins devant le coroner dans le but de découvrir une preuve utile à sa cause criminelle et on pourrait chercher à la faire exclure par application de la *Charte canadienne* qui garantit à tout inculpé le droit à un procès équitable et le protège contre l'auto-incrimination. Dès lors, si la frontière est clairement tracée entre les deux institutions, l'administration de la justice n'en sera que mieux servie.

Notons au passage que dans d'autres lois modifiées par le projet de loi 109, la distinction entre les poursuites de nature pénale et celles qui ne le sont pas est clairement marquée. C'est le cas des modifications apportées à la *Loi sur les arrangements préalables de services funéraires et de sépulture* (art. 38), à la *Loi sur la protection du consommateur* (art. 61) et à la *Loi sur le recouvrement de certaines créances* (art. 70). On y précise que c'est le Procureur général qui s'adressera au tribunal pour obtenir une ordonnance de la nature d'une injonction pour empêcher la continuation des gestes qui contreviennent à la législation tandis qu'il incombera au D.P.P. de mener les poursuites pénales.



## C) Une critique touchant la rédaction législative

Dans l'ensemble nous considérons que le projet de loi est bien rédigé. Nos commentaires portent sur certains articles du chapitre V du projet de loi (Dispositions modificatives, transitoires et finales).

Tout d'abord, il est proposé à l'article 73 de changer le titre de la *Loi sur les substituts du procureur général* pour qu'elle se nomme désormais la *Loi sur le régime de négociation collective des procureurs aux poursuites publiques*. Puis les deux premières parties de la *Loi sur les substituts* sont abrogées de telle sorte que la nouvelle *Loi sur le régime de négociation* commencera véritablement à l'article 10. **Nous comprenons mal pourquoi le gouvernement a emprunté cette avenue plutôt que de déposer un autre projet de loi en même temps que le projet de loi 109 ou encore de faire de toute cette question du régime de négociation une partie intégrante du projet de loi 109.** Cela se justifierait d'autant plus que c'est le D.P.P. qui est investi de la responsabilité d'agir comme négociateur patronal dans le cadre des négociations visant à établir les conditions de travail des procureurs aux poursuites publiques.

Notre deuxième commentaire porte sur l'inclusion dans le projet de loi 109 d'une modification à la *Loi sur la justice administrative* (à l'art. 51) qui est sans aucun lien avec l'institution d'un D.P.P. La seule raison pour laquelle on a prévu une modification de l'article 112 de cette loi, c'est que celui-ci porte sur l'article 95 C.p.c. et



qu'il n'apparaît plus nécessaire qu'une règle particulière s'applique aux procédures devant le Tribunal administratif du Québec eu égard à la modification proposée à l'article 95 C.p.c. L'actuel article 112, quoique rédigé différemment de celui qui est proposé, est au même effet. **Notre critique peut paraître de peu d'importance aux yeux de certains, mais il reste que de saines pratiques de rédaction législative voudraient qu'on ne modifie pas une loi dans les dispositions transitoires et finales d'un projet de loi à moins qu'elle ne soit en lien direct avec l'objet principal de celui-ci.**